

Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied en de natuur (Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om met een brede, langjarige en gebiedsgerichte aanpak de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen en de natuur te beschermen en te ontwikkelen, een bijdrage te leveren aan het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water, de emissie van broeikasgassen door de landbouw en door landgebruik te verminderen en perspectief te bieden aan de landbouw, en daartoe tijdelijk een begrotingsfonds in te stellen als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

fonds: Transitiefonds landelijk gebied en natuur als bedoeld in artikel 2;

kaderrichtlijn water: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327);

Onze Minister: Onze Minister voor Natuur en Stikstof;

verordening landgebruik: Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energie kader 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU (PbEU 2018, L 156).

Artikel 2 Instelling en doel van het fonds

1. Er is een Transitiefonds landelijk gebied en natuur.
2. Het fonds heeft als doel de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op:
 - a. het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de Omgevingswet;
 - b. het verminderen van de emissie van broeikasgassen en het vastleggen van koolstof om te voldoen aan:
 - 1°. de klimaatdoelen die voor landbouw en landgebruik zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet;
 - 2°. de verordening landgebruik;
 - c. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen;
 - d. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische toestand van watersystemen volgens de doelstellingen van de kaderrichtlijn water, in samenhang met de emissies door de landbouw en de inrichting van het landelijk gebied;
 - e. de verduurzaming van de landbouw met het oog op het bereiken van de onder a tot en met d genoemde doelen.
3. Uit het fonds kunnen mede worden gefinancierd:
 - a. in uitzonderlijke gevallen: andere maatregelen dan landbouw- en natuurmaatregelen:

- 1°. die door een van Onze Ministers of door gedeputeerde staten van een provincie zijn voorgesteld aan de fondsbeheerder;
 - 2°. die onderdeel zijn van of aansluiten op een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de doelen, genoemd in het tweede lid, onder a tot en met d; en
 - 3°. waarmee een of meer van die doelen ten minste even doelmatig en doeltreffend kan of kunnen worden bereikt;
- b. kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van een gebiedsgerichte aanpak gericht op het integraal bereiken van de in het tweede lid genoemde doelen.
4. Uit het fonds worden geen maatregelen gefinancierd:
- a. in de sector glastuinbouw, voor zover het gaat om maatregelen met het oog op de klimaatdoelen die voor die sector zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet;
 - b. ten behoeve van watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk, voor zover de kosten van die maatregelen al gedekt zijn door het deltafonds, bedoeld in de Waterwet.
5. Onze Minister beoordeelt de maatregelen die overeenkomstig het tweede of derde lid gefinancierd kunnen worden onder meer met betrekking tot:
- a. de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen;
 - b. de duur van de maatregelen in relatie tot de tijdelijkheid van het fonds; en
 - c. of de maatregelen additioneel zijn aan landbouw- en natuurmaatregelen als bedoeld in het tweede lid die zijn vastgesteld en gefinancierd voor 1 januari 2022.

Artikel 3 Beheer van het fonds

1. Het fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016.
2. Onze Minister beheert het fonds.

Artikel 4 Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur

1. Jaarlijks biedt Onze Minister gelijktijdig met het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds een Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur aan de Staten-Generaal aan.
2. Het meerjarenprogramma verschaft informatie over de meerjarige uitgaven van het fonds, bedoeld in artikel 6. Het meerjarenprogramma maakt tevens zichtbaar hoe de financiële middelen van het fonds worden verdeeld.

Artikel 5 Ontvangsten van het fonds

De ontvangsten van het fonds zijn:

- a. gelden verkregen uit algemene middelen van het Rijk;
- b. bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016;
- c. bijdragen van derden met het oog op de doelen van het fonds, genoemd in artikel 2, tweede lid.

Artikel 6 Uitgaven van het fonds

1. Ten behoeve van maatregelen als bedoeld in artikel 2, tweede of derde lid, komen ten laste van het fonds:
 - a. subsidies aan publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen;
 - b. bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016;
 - c. andere uitgaven.
2. Onverminderd de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de uitgaven ten laste van het fonds.

Artikel 7 Subsidieverstrekking

Op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies kunnen ook subsidies worden verstrekt voor maatregelen als bedoeld in artikel 2, derde lid.

Artikel 8 Onafhankelijk advies

Onze Minister kan zich ten behoeve van de uitgaven ten laste van het fonds laten bijstaan door een of meer adviseurs.

Artikel 9 Evaluatiebepaling

Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 10 Inwerkingtredeings- en horizonbepaling

1. Deze wet treedt in werking en vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, met dien verstande dat de wet van toepassing blijft op uitgaven als bedoeld in artikel 6 die zijn gedaan voordat de wet vervalt.
2. Met ingang van twaalf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet worden geen nieuwe ontvangsten als bedoeld in artikel 5 aan het fonds toegevoegd.

Artikel 11 Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Natuur en Stikstof,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Financiën,

Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied en de natuur (Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (TWT) strekt ertoe om tijdelijk een begrotingsfonds in te stellen. Met het fonds wil het kabinet de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik. Daarnaast wil het kabinet maatregelen financieren die bijdragen aan het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water (KRW)¹ en maatregelen die bijdragen aan de verduurzaming van de landbouw om tijdens de transities in het landelijk gebied perspectief te bieden aan de landbouw. Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Financiën.

2. Aanleiding

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'² is aangekondigd dat het kabinet met een brede gebiedsgerichte aanpak komt die zich richt op stikstofreductie en natuurverbetering en op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Deze aanpak zal leiden tot grote aanpassingen in het landelijk gebied. Het is van belang daarbij het perspectief voor verschillende vormen van landbouw in het gebied voor ogen te houden. Omdat deze aanpak langjarig, voorspelbaar en coherent beleid vereist, stelt het kabinet incidenteel tot en met 2035 cumulatief € 24,3 miljard beschikbaar. De coalitiepartijen kondigen een begrotingsfonds aan, waarlangs het kabinet de middelen zal gaan uitgeven en dat het kabinet zal inrichten met een robuust mechanisme van besluitvorming. De Minister van Financiën heeft in haar brief van 10 juni 2022, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, uiteengezet welke uitgangspunten het kabinet hanteert voor de inrichting van het fonds.³ Het wetsvoorstel legt daarvoor de basis. In deze memorie van toelichting is omschreven hoe de werking van het fonds wordt vormgegeven.

3. Achtergrond, nut en hoofdlijnen van het fonds

3.1 Achtergrond en nut van het fonds

De natuur is de basis van ons bestaan en vormt een basis voor onze economie en voor de brede welvaart. Bodem, water en lucht zijn ons kapitaal. Door de uitstoot van stikstof en broeikasgassen en door onvoldoende schoon water is de natuur in Nederland echter onder grote druk komen te staan. Zo vormt die overmatige uitstoot niet alleen een bedreiging voor de natuur, maar ook voor onze gezondheid en het klimaat. Ook wordt op veel plekken de draagkracht van het bodem- en watersysteem overschreden. Steeds meer dieren en planten verdwijnen en de natuur verzwakt en verschaalt. Daarom is het noodzakelijk de biodiversiteit te herstellen en een balans te bereiken tussen wat de natuur kan dragen en wat onze samenleving van haar vraagt. Daarvoor zijn ingrijpende maatregelen nodig in de ruimtelijke inrichting en het gebruik van het landelijk gebied.

¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

³ Kamerstukken I 2021/22, 35 976, F.

Het kabinet wil die opgave oppakken met een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Op 1 april 2022 heeft de Minister voor Natuur en Stikstof in een brief aan de Tweede Kamer de hoofdlijnen uiteengezet voor deze gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied.⁴ De basis voor die aanpak zijn de dwingende Europese en internationale doelen, die Nederland binden wat betreft reductie van de stikstofuitstoot, herstel en verbetering van natuur, broeikasemissies in landbouw en landgebruik en verbetering van het oppervlakte- en grondwater. Het doel van de integrale aanpak is het in samenhang oppakken van deze verplichtingen. De gebiedsgerichte aanpak zal voor een belangrijk deel vorm krijgen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het kabinet heeft daarover op 10 juni 2022 de Startnotitie NPLG gepubliceerd.⁵ Het NPLG, zoals in de startnotitie voorzien, legt structurerende, richtinggevende keuzes en (regionale) doelen vast als basis voor integrale provinciale programma's landelijk gebied (hierna: gebiedsprogramma's). Het Rijk geeft deze keuzes en doelen taakstellend mee aan de regionale overheden, onder regie van de provincies. Het NPLG wordt uitgevoerd in afstemming met de maatregelen voor energietransitie en woningbouw. Daarnaast is het belangrijk dat de maatregelen uitgevoerd worden met behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Zo ontstaan haalbare oplossingen voor de geschetste urgente opgaven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving en ook aan het behoud en de versterking van het landschap en erfgoed.

Door de gebiedsgerichte en integrale aanpak krijgt de natuur de kans om zich te herstellen. Door uitvoering van maatregelen stopt verdere verslechtering van de natuur en blijft zicht op het behalen van de instandhoudingsdoelen voor natuur.

De opgaven vragen grote inzet van de agrarische sector. Tegelijkertijd is een krachtige landbouwsector die sterk genoeg is om de omslag naar kringlooplandbouw door te maken, een voorwaarde voor het realiseren van de doelen. Een veerkrachtige landbouw is een belangrijke drager voor de sociaaleconomische vitaliteit, het landschap en de leefbaarheid van het landelijk gebied. De Nederlandse landbouw is groot geworden met een werkwijze die door overheid, wetenschap, industrie, handel, bankwezen en consumenten lang gezien werd als optimaal. Om die reden is het niet gepast om de 'veranderlast' eenzijdig op de schouders van agrariërs te leggen. De sector kan sterker en toekomstbestendiger worden, mits agrarische ondernemers, door overheid en samenleving in staat worden gesteld de uitdagingen aan te gaan die (de versnelling van) de transitie naar een duurzaam voedselsysteem met zich meebrengt. Binnen de gebiedsdoelen moeten ze toekomstbestendige keuzes kunnen maken voor hun bedrijf, passend bij de gebiedsgerichte opgaven en met voldoende zekerheid voor het verdienvermogen en de bedrijfseconomische continuïteit. Het is van belang dat het perspectief voor agrarische ondernemers in de gebiedsprogramma's van de provincies volwaardig wordt meegenomen en dat zij worden ondersteund met maatregelen die passen binnen de veranderopgave waar zij voor staan.

Het kabinet wil borgen dat de doelen op natuur, stikstof, water en klimaat onontkoombaar worden gerealiseerd. Dat vraagt meer dan het bindend vastleggen van doelen. Er moet zeker worden gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren. De afspraken in het coalitieakkoord en de budgettaire bijlage markeren de sporen en categorieën van maatregelen, die daarvoor noodzakelijk zijn. Op grond van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW) kan een begrotingsfonds worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel zijn bestemd. Het kabinet stelt voor om het fonds in te richten als een zodanig begrotingsfonds. Door de middelen onder te brengen in een begrotingsfonds kunnen ze geormerkt worden voor een specifiek doel. Hiermee wordt geborgd dat de middelen besteed worden aan de doelstellingen van het fonds en kunnen ze niet voor andere doelen worden aangewend. Bovendien blijft het saldo meerjarig beschikbaar. Hierdoor kunnen niet bestede gelden van het fonds onbeperkt worden meegenomen naar het daaropvolgende begrotingsjaar.

Bij de keuze voor dit budgettair instrument zijn verschillende overwegingen van belang:

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 33 576, nr. 265.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 34 682, nr. 96.

- De voorziene maatregelen vragen dat over een langere periode aanzienlijke bedragen beschikbaar zijn. Vooral met de veranderingen in de functie van grond is veel geld gemoeid.
- Bij elke grotere investering in het fysieke domein moet de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Daarvoor is een meer flexibele en opgave gestuurde inzet van budgetten wenselijk. Zo'n inzet draagt eraan bij dat ondoelmatige en onzekere investeringen zo veel mogelijk worden voorkomen, middelen zo doelmatig mogelijk worden ingezet en langjarig duidelijkheid en zekerheid wordt geboden aan alle betrokkenen.
- De maatregelen in de integrale, gebiedsgerichte aanpak zijn belegd bij verschillende ministeries en provincies. Het is van belang dat het overzicht en de samenhang in de middelen blijvend helder is.
- Van overheidszijde moet de zekerheid worden geboden dat de middelen op middellange termijn beschikbaar zijn en dat een zorgvuldige en integrale besluitvorming over de besteding is geborgd. Daarbij zijn de middelen nodig voor een langere tijd dan één kabinetsperiode.
- Tegelijkertijd is nog niet zeker welke projecten voor financiering in aanmerking komen, en in welk ritme precies middelen moeten worden besteed.
- Tot slot moet het instrument bijdragen aan de informatievoorziening aan het parlement en aan de optimale borging van het budgetrecht van de Kamers.

In vergelijking tot het vormen van een nieuw begrotingsartikel doet een begrotingsfonds beter recht aan de overwegingen. Voor beide instrumenten geldt dat het mogelijk is om middelen af te bakenen van Rijksbrede budgettaire besluitvorming, waarmee langjarig zekerheid wordt geboden. In beide gevallen blijft het mogelijk dat politieke besluiten leiden tot herallocatie van middelen. Een voordeel van het instellen van een begrotingsfonds is echter dat hiermee meerjarige flexibiliteit geboden wordt zonder dat hiervoor afspraken gemaakt moeten worden over eindejaarsmarges. In een begrotingsfonds kunnen daarnaast maatregelen worden opgenomen die normaliter zouden worden verspreid over meerdere departementale begrotingen. De vorming van het fonds bevordert het rijksbrede overzicht van en het inzicht in de samenhang van de maatregelen die genomen worden. Dit biedt voordelen aan de voorkant, bij het ontwerpen van nieuw beleid, maar ook aan de achterkant, bij de verantwoording en de evaluatie. Bij de keuze voor een nieuw begrotingsartikel wordt het budgetrecht geborgd conform bestaande uitgangspunten. Bij de keuze voor een begrotingsfonds wordt het budgetrecht van de Kamer goed geborgd via een instellingswet waarin het doel van het fonds staat omschreven. De begroting van het fonds wordt jaarlijks separaat in stemming gebracht bij het parlement. Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. In dit wetsvoorstel worden de doelen, de aard van de uitgaven en de voeding van het fonds vastgelegd en er wordt een fondsbeheerder aangewezen.

3.2 Hoofdpijnen van het fonds

Het kabinet reserveert de genoemde middelen om de hierboven geschetste uitdagingen voor natuur en landbouw op te pakken teneinde de doelen in het landelijk gebied voor natuur, water en klimaat te realiseren. Het doel van het fonds is daarom de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op de invulling van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn⁶ en Habitatrichtlijn,⁷ de KRW en het Verdrag van Parijs.⁸ Het gaat daarbij om de wettelijke doelstellingen die in 2030 onontkoombaar moeten zijn gerealiseerd met betrekking tot de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats⁹ en om de restemissiedoelen van

⁶ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

⁸ Overeenkomst van Parijs, PbEU 2016, L 282.

⁹ Voor stikstof gaat het om de omgevingswaarden voor stikstofdepositie in artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.15a van de Omgevingswet. Het regeerakkoord kondigt aan (op p. 11) dat de omgevingswaarde voor 2035 zal worden vervroegd naar 2030. Daartoe zal een apart wetsvoorstel in procedure worden gebracht.

broeikasgassen, zoals die voor de landbouw en landgebruik gelden in 2030.¹⁰ In de opsomming van doelen in het voorgestelde artikel 2 zijn voorts doelen opgenomen die betrekking hebben op natuurverbetering en -herstel en op de verplichtingen van de KRW. Dit betreffen overkoepelende doelen die voortvloeien uit de genoemde internationale verplichtingen, zoals de doelen van de KRW waarvoor de maatregelen uiterlijk in 2027 moeten zijn gerealiseerd. Op deze wijze kan rekening worden gehouden met het samenhangende pakket van maatregelen dat de provincies in samenspraak met het Rijk, ontwikkelen in hun gebiedsprogramma's om de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat in hun gebieden te realiseren. Zoals hierboven omschreven is de verduurzaming van de landbouw een randvoorwaarde voor het succesvol behalen van de wettelijk opgenomen opgaven. Om die reden wordt de verduurzaming van de landbouw als doel opgenomen in de doelomschrijving van het fonds, voor zover die verduurzaming een directe relatie heeft met het behalen van de wettelijke opgaven. De context van deze doelen, is nader toegelicht in paragraaf 4.1 en 4.2 en de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 2 TwT.

In het wetsvoorstel wordt de Minister voor Natuur en Stikstof aangewezen als fondsbeheerder. Het fonds behoort tot haar portefeuille, evenals de onderwerpen natuur en biodiversiteit, de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied en het bredere stikstofbeleid. De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer, het financieel beheer van het begrotingsfonds en de verantwoording van de uitgaven. Ten behoeve van integrale weging, regie en bijsturing in de uitvoering stelt de fondsbeheerder elk jaar een meerjarenprogramma vast. De fondsbeheerder doet dit in samenspraak met de andere betrokken bewindspersonen. Tot slot is de fondsbeheerder verantwoordelijk voor het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven.¹¹ De Minister van Financiën heeft daarnaast een eigen verantwoordelijkheid voor de rijksbegroting om het beleid en de uitgaven te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het meerjarenprogramma wordt tegelijk met de ontwerpbegroting aangeboden aan het parlement, dat daarmee ook in de gelegenheid wordt gesteld om de uitgaven van het fonds (bij) te sturen en het budgetrecht uit te oefenen. In paragraaf 4.3 wordt hierop nader ingegaan.

In de eerdergenoemde hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 is aangekondigd dat, zodra de integrale gebiedsgerichte aanpak voldoende vorm heeft gekregen, een onafhankelijke doorrekening zal volgen van de aanpak om te beoordelen in hoeverre de verschillende doelen worden bereikt.¹² Deze doorrekening borgt dat de integrale aanpak die door het fonds wordt gefinancierd zal leiden tot het behalen van de doelen waarvoor dit fonds is opgericht.

De indieners van het wetsvoorstel werken voorts toe naar een stevige monitoring en een effectief ritme van verantwoording en evaluatie. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten en samenhang gezocht met de bestaande verplichtingen voor de overheid om te monitoren op de overkoepelende opgaven en de doelen, opgesomd in de doelomschrijving van artikel 2 TwT. Te denken valt aan de monitoring, die wordt uitgevoerd in het kader van de Wet natuurbescherming en later de Omgevingswet (omgevingswaarden voor stikstofdepositie). De resultaten van de monitoring worden benut om het meerjarenprogramma bij te stellen, zoals hierboven beschreven. Voorts bevat het wetsvoorstel een bepaling voor de evaluatie van de wet.

De reservering die het kabinet maakt voor het fonds is incidenteel van karakter en loopt tot 2035. Het begrotingsfonds heeft dus naar zijn aard een tijdelijk karakter. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde citeertitel van de wet en de voorgestelde horizonbepaling (artikel 10 TwT). Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Heinen/Grinwis.¹³

4. Doel, reikwijdte en besluitvorming

¹⁰ De landbouw en het landgebruik moeten voldoen aan de indicatieve restemissiedoelen 2030 die bij Klimaatnota 2022 worden vastgesteld op basis van de Klimaat- en Energieverkenning 2022.

¹¹ Artikel 4.1 CW.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 33 576, nr. 265, p. 10.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 148.

4.1 Doelstelling

In artikel 2, tweede lid, TwT is het doel van het fonds geformuleerd. De doelomschrijving van het fonds is vormgegeven als een limitatieve opsomming van de doelstellingen, waarop de te financieren maatregelen zich moeten richten. Het doel is afgebakend tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de middelen gereserveerd zijn om enerzijds de uitdagingen op te pakken die nodig zijn voor het herstel en versterken van de natuur en om anderzijds te zorgen dat de landbouwondernemingen in het landelijk gebied de veranderingen die daarvoor nodig zijn, kunnen doorvoeren. Onder landbouwondernemingen worden de agrarische ondernemingen in de primaire sector verstaan. In artikel 2, derde lid, onder a, TwT is een vangnetbepaling opgenomen die de fondsbeheerder de bevoegdheid geeft om ook maatregelen te financieren die gericht zijn op andere sectoren (zie verder onder paragraaf 4.2). De limitatieve opsomming bevat de doelen die centraal staan in de integrale aanpak:¹⁴

Stikstofreductie: De sterke overbelasting door stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren voor de natuurkwaliteit. Een succesvolle aanpak hiervan is bepalend voor de mate waarop toestemmingverlening mogelijk is voor diverse (economische) activiteiten. In veel natuurgebieden slaat er meer stikstof neer dan de natuur aan kan en worden de zogenoemde kritische depositiewaarden (KDW)¹⁵ (ruim) overschreden. In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd de huidige wettelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2035 uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering¹⁶ naar voren te halen. Dit betekent dat in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de KDW moet zijn gebracht. In 2025 is dit conform de wettelijke verplichting 40% van dat areaal.

Klimaatopgave voor landbouw en landgebruik: De internationale klimaatafspraken, de Europese klimaatwetgeving, de nationale Klimaatwet en het Klimaatakkoord landbouw en landgebruik bepalen de opgave voor landbouw en landgebruik: veeteelt, glastuinbouw, veenweide, landbouwbodems en bomen, bossen en natuur. Met het coalitieakkoord is het nationale reductiedoel in de Klimaatwet aangescherpt. Hier zijn indicatieve emissiedoelen voor 2030 van afgeleid voor de sectoren. Op basis van de ramingen in de Klimaat- en Energieverkenning 2022 worden definitieve restemissiedoelen 2030 voor alle sectoren, en dus ook voor de landbouw en voor het landgebruik, vastgesteld. De hiervoor benodigde broeikasgasreductie zal voor een belangrijk deel gerealiseerd moeten worden met de integrale aanpak in het landelijk gebied. In het coalitieakkoord is een indicatieve broeikasgasreductie van 5 megaton gekoppeld aan deze aanpak. De klimaatopgave voor de glastuinbouw maakt overigens geen onderdeel uit van de integrale aanpak in het landelijk gebied. Maatregelen met het oog op het realiseren van die opgave worden gefinancierd uit het in oprichting zijnde Klimaatfonds. Om die reden is de klimaatopgave voor de glastuinbouw uitgezonderd van dit fonds (zie verder paragraaf 4.2).

Natuurherstel en -verbetering: Conform de vereisten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) is het voorkomen van verslechtering en het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de natuur een continue verplichting. Met de integrale aanpak worden richting 2030 onvermijdelijke stappen gezet naar het (op termijn) bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Om de VHR-doelen te bereiken moeten diverse drukfactoren worden aangepakt, binnen en buiten natuurgebieden. Naast stikstofvermindering gaat het ook over andere aspecten, zoals verbetering van waterkwaliteit en -kwantiteit, (natuur-inclusievere) ruimtelijke inrichting door extra leefgebied en gebruik van en verbindingen tussen natuurgebieden (waaronder blauwgroene dooradering). In veel gebieden is de verdroging naast de stikstofdepositie een urgente opgave en dient ook de waterkwaliteit verbeterd te worden. Voor de wateraspecten kunnen de doelen van de KRW als uitgangspunt worden genomen, maar zijn aanvullende eisen voor kwaliteit en kwantiteit mogelijk afhankelijk van de eisen die de

¹⁴ Zie ook de uitwerking en beschrijving van de doelen in de Startnotitie NPLG en de Brief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers', alsmede de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2, tweede lid, TwT.

¹⁵ De hoeveelheid stikstof waarboven verslechtering van de kwaliteit van stikstofgevoelige habitats niet op voorhand is uit te sluiten.

¹⁶ Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 2021, 140).

natuur stelt. Langetermijndoelbereik voor de VHR vereist dat er ook voldoende ruimte komt voor leefgebied buiten Natura 2000-gebieden. Dit gaat zowel over areaal natuur als over areaal extensieve en natuurinclusieve landbouw.

Waterkwaliteitsopgave: Vanuit de KRW (en de daarmee samenhangende Nitraatrichtlijn¹⁷ en Grondwaterrichtlijn)¹⁸ is in de opsomming de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater meegenomen, voor zover beïnvloed door landbouw (met name nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen). Ook de grondwaterkwantiteit als onderdeel van de KRW, is daarin meegenomen. Waterkwantiteit (droogte en wateroverlast) is onderdeel van de doelen voor zover noodzakelijk voor natuur en landbouw, immers zonder water geen natuur en geen landbouw. Nederland moet uiterlijk 2027 de daarvoor benodigde maatregelen in uitvoering hebben gebracht. De inzet voor de Nitraatrichtlijn, mede gericht op de doelen van de KRW, wordt hierbij apart genoemd. Het kabinet heeft in het addendum bij het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn aangegeven hoe het invulling aan de richtlijnen wil geven, met name wat betreft de opgave voor de verbetering van de waterkwaliteit in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland door grootschalig herstel van beekdalen.¹⁹ Het landgebruik in de stroken zal bestaan uit natuurgrond of natuurinclusief grasland met uitmijnregime. De exacte omvang en landgebruik worden nader vastgesteld in de gebiedsgerichte aanpak.

Verduurzaming landbouw met het oog op opgaven natuur, water en klimaat: Het perspectief van de agrarische ondernemer en de structuurversterking van de landbouw is essentieel onderdeel van de gebiedsprocessen en speelt daarmee een belangrijke rol in het behalen van de verplichtende doelstellingen. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Tweede Kamer op 10 juni 2022 een brief gestuurd over de uitwerking van het perspectief voor de landbouw in brede zin.²⁰ Het bieden van toekomstperspectief voor agrarische ondernemers betekent het ondersteunen in het maken van de omslag naar kringlooplandbouw en het aanbieden van instrumenten voor agrariërs om zich economisch en ecologisch duurzaam aan te passen aan de eisen en omstandigheden die voortvloeien uit het gebiedsproces. Er zal binnen de gebiedsgerichte aanpak niet voor alle agrariërs toekomst zijn. Het fonds voorziet ook in financiële middelen waarmee stoppen van agrarische ondernemingen op een verantwoorde manier wordt mogelijk gemaakt en in middelen voor financiële afwaardering van grond. Het perspectief, zowel voor stoppende ondernemers als blijvers, zit voor een belangrijk deel verweven in maatregelen die ook bijdragen aan de internationale verplichtingen. Door bijvoorbeeld investeringen in innovatieve stallen op de juiste locatie te subsidiëren via gebiedsprogramma's, wordt, naast generieke normering, bijgedragen aan een duurzame en toekomstbestendige landbouwsector, en daarmee ook aan de verplichtingen. Door in te zetten op omschakeling en extensivering zullen bedrijven beter aansluiten op de draagkracht van het bodem- en watersysteem in de omgeving. De opkoopregelingen bieden bijvoorbeeld ook perspectief op acceptabele bedrijfsbeëindiging of verplaatsing: op diverse locaties zal door het opkopen van grond, afwaardering en verpachting de omslag van blijvende ondernemers naar extensieve landbouw worden gefaciliteerd.

Om hieraan middelen te kunnen toewijzen is de verduurzaming van de landbouw als doel toegevoegd aan de opsomming van de doelomschrijving. Het kabinet stelt voor om in de omschrijving van dit doel de noodzaak van samenhang met maatregelen ten behoeve van de andere doelen te expliciteren. Daarom is de reikwijdte van dit fondsdoel ingeperkt tot de maatregelen die een directe relatie hebben met de realisatie van de vier andere doelen (zie verder onder paragraaf 4.2).

¹⁷ Richtlijn 1991/676/EG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375).

¹⁸ Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372).

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 437.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 30 252, nr. 28.

4.2 Reikwijdte

De uitwerking van welke maatregelen getroffen dienen te worden, vindt plaats in het kader van de aanpak van het NPLG. De provincie werkt samen met de andere overheden en maatschappelijke partijen de maatregelen uit in gebiedsprocessen om de doelen te realiseren. Afspraken worden vastgelegd in gebiedsprogramma's per provincie. Het fonds biedt een financiële basis voor de uitvoering van de maatregelen uit de gebiedsprogramma's die bijdragen aan deze doelen en de benodigde transitie van de landbouw. Het voorgestelde artikel 2, derde lid, onder b, TwT voorziet in de mogelijkheid om de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak te financieren. Deze bepaling gaat niet over de kosten van uitvoering van de concrete maatregelen zelf. Die kosten vallen al onder het tweede lid: de zinsnede *landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op* in de aanhef van dat lid omvat mede die uitvoeringskosten.

Het is goed om voor ogen te houden dat het NPLG verder reikt dan de doelomschrijving van het fonds. Het NPLG kijkt wat betreft doelbereik vooruit tot 2050, terwijl de doelomschrijving van het fonds met name de wettelijke doelen voor 2030 bevat. Het fonds is tijdelijk en stelt de middelen beschikbaar tot en met 2035. NPLG en fonds hebben niet dezelfde reikwijdte. Niet alle maatregelen uit de gebiedsprogramma's NPLG worden uit het fonds gefinancierd. De middelen die beschikbaar worden gesteld via het fonds, zijn weer niet de enige bron voor financiering van de maatregelen of de investeringen. De middelen zijn ten dele aanvullend op de bestaande geldstromen die de overheid nu al inzet. Het kabinet benadrukt voorts dat zeker waar het de verduurzaming van de landbouwsector betreft, ook van het bedrijfsleven en de keten (banken, toeleveranciers etc.) als geheel een bijdrage wordt verwacht. Herstel van de natuur en de transitie van de landbouw, zoals omschreven, vergen forse investeringen van zowel overheden als ondernemers.

Wat betreft de maatregelen voor natuurherstel en verbetering zijn de middelen uit het fonds bedoeld als aanvullend naast de reguliere begroting/instrumenten en gemaakte afspraken, zoals op basis van het natuurpact en het Programma Natuur. In de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord is aangegeven dat een deel van de middelen specifiek is gereserveerd voor uitbreiding van natuurareaal om zo de kwetsbare natuur verder te ondersteunen (o.a. door extra leefgebied of tegengaan van versnippering). Wat betreft de maatregelen voor verduurzaming van de landbouw is het uitgangspunt dat deze een directe relatie hebben met het behalen van de wettelijke opgaven. Dat betekent dat meer generieke, algemene maatregelen die niet direct ondersteunend aan de doelstellingen zijn, zijn uitgesloten van financiering uit het fonds. Hiervoor zal financiering vanuit andere bronnen gevonden moeten worden. Volgens deze afbakening kan beredeneerd worden dat algemene kennisbasisprogramma's voor de agrarische sector of programma's gericht op vraagverandering bij de consument niet uit het fonds kunnen worden gedekt, maar dat bijvoorbeeld maatregelen die (een bijdrage) aan meetsystematiek in stallen om ammoniak beter te meten wel gedekt kunnen worden, voor zover deze niet al gedekt worden in het structurele pakket bij de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, evenals maatregelen die bijdragen aan het omschakelen naar het telen van gewassen die beter passen bij de draagkracht van het bodem- en watersysteem in de omgeving.

In de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord is voorts een post vermeld met additionele middelen ten behoeve van de KRW. Deze middelen zullen worden ingezet voor grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden, zoals in paragraaf 4.1 omschreven bij de doelstelling Waterkwaliteitsopgave. De waterhuishouding speelt ook een belangrijke rol bij de realisatie van andere wettelijke opgaven. Hydrologische maatregelen verbonden aan de doelen van Natura 2000 (tegengaan van verdroging) en de aanvoer van water naar veengebieden voor peilverhoging (en daarmee reductie broeikasgassen), zijn geen maatregelen ten behoeve van de KRW in de zin van het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel d, TwT, maar vallen wel binnen de afbakening van het fonds. Met deze inzet kan gecombineerd resultaat worden geboekt op alle vier de doelstellingen omtrent natuur, stikstof, water en klimaat en kan tegelijkertijd ingezet worden op extensivering van de landbouw, agrarisch natuurbeheer of natuurontwikkeling afhankelijk van de mogelijkheden in specifieke gebieden.

Het is van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. Vanuit dat perspectief sluit het voorgestelde artikel 2, vierde

lid, TwT maatregelen uit met het oog op de doelen gericht op de glastuinbouw, en de rijkswateren, voor zover deze vallen onder het Deltafonds. Deze twee categorieën passen wel onder de beschrijving van het doel voor de reductie van broeikasgassen, respectievelijk doelen van de KRW, maar voor het behalen van die doelen zullen middelen beschikbaar komen in het Deltafonds en het nog op te richten Klimaatfonds.

Het doel van het fonds is afgebakend tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op het bereiken van de doelen rond natuur, stikstof en water en de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik. Op basis van de huidige inzichten meent het kabinet dat de gereserveerde middelen volledig benut moeten worden voor de landbouw- en natuurmaatregelen om de opgaven in het landelijk gebied te kunnen realiseren. Het is hier waar de grootste inzet wordt gevraagd en waar tevens veel kansen liggen om maatregelen slim te combineren, teneinde zo groot mogelijk doelbereik te realiseren. Andere sectoren, zoals industrie, bouw en mobiliteit, moeten ook bijdragen aan het behalen van de doelen, maar maatregelen, gericht op die sectoren, worden in beginsel niet gefinancierd uit het fonds. Het kan echter zijn dat bij de integrale afweging in het kader van de gebiedsprogramma's andere maatregelen dan landbouw- of natuurmaatregelen worden geïdentificeerd waarmee een of meer van de doelen ten minste even doelmatig en doeltreffend kan of kunnen worden bereikt en die zo dus helpen met de uitdagingen van landbouw of natuur. Het is van belang voor de gebiedsprocessen en het draagvlak daarvoor dat de fondsbeheerder daarom in uitzonderlijke gevallen voorstellen in overweging kan nemen om dergelijke alternatieve maatregelen te financieren. Het is evenzeer van belang dat de fondsbeheerder in staat wordt gesteld om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde alternatieve maatregel te beoordelen binnen de context van het geheel van maatregelen dat wordt voorgesteld voor het realiseren van de doelen in een gebied. Op basis van de onderbouwing van het voorstel moet de fondsbeheerder zich ervan kunnen vergewissen dat de financiering van die maatregel geen afbreuk doet aan het behalen van alle doelen in het gebied. Dat risico ontstaat bijvoorbeeld indien een maatregel in een andere sector sneller of meer effect heeft voor de stikstofreductie dan maatregelen in de landbouw, maar het behalen van andere doelen onder druk komt te staan, omdat kansen op synergie met de water- en klimaatopgave voor de landbouw worden gemist.

Aan het indienen van een voorstel om de vangnetbepaling toe te passen zijn daarom voorwaarden verbonden. Het initiatief voor een verzoek om financiering van een dergelijke maatregel uit het fonds komt van een minister of gedeputeerde staten. Het voorstel komt tot stand in het kader van de gebiedsgerichte aanpak of in ieder geval na overleg met de provincies, die gebiedsregisseur zijn voor de betrokken gebieden. De indiener moet aantonen dat de maatregel ten minste even doelmatig en doeltreffend is als landbouw- en natuurmaatregelen. Met deze voorwaarden wordt geborgd dat de indiener de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel onderbouwt in het kader van de integrale weging van alle te behalen doelen in een gebied.

4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming

Bij het fonds hoort een samenhangend stelsel van kaders en afspraken om tot zorgvuldige beoordeling van gebiedsprogramma's, onderliggende maatregelpakketten en toedeling van middelen te komen. Een stelsel dat een voor alle betrokken partijen duidelijk, voorspelbaar en transparant procesverloop biedt waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden helder zijn omschreven. Centraal staat het regulier opstellen van een meerjarenprogramma en het toepassen van spelregels om invulling te geven aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over de realisatie van maatregelen gericht op het realiseren van de doelen die met het fonds beoogd worden. Een randvoorwaarde hierbij is toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen. De minister zal bij de besluitvorming externe expertise betrekken, in ieder geval van de Ecologische Autoriteit (in oprichting). Tevens is voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de uitgaven ten laste van het fonds (artikel 6, tweede lid). Om tot een zo goed mogelijke afweging te komen bij de verdeling van de middelen is in de wet opgenomen dat de minister ook externe expertise kan betrekken bij de besluitvorming (artikel 8).

Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk Gebied en natuur: De Minister voor Natuur en Stikstof stelt een meerjarenprogramma op waarin de maatregelen samenkomen die, op het gebied van natuur, stikstof, landbouw, water en klimaat, invulling geven aan de realisatie van het beleid voor het landelijk gebied en daarmee de doelen van het fonds. Dit omvat maatregelen of maatregelpakketten uit de gebiedsprogramma's en landelijke (generieke) maatregelen, die geheel of gedeeltelijk bekostigd worden uit het fonds. Het meerjarenprogramma draagt bij aan een doelmatige besteding van middelen, door in het verloop van de tijd samenhang te bewaken op voortgang, inhoud en de samenwerking tussen partijen bij de realisatie van maatregelen. Het meerjarenprogramma bevat een budgettair overzicht en maakt zichtbaar hoe de financiële middelen van het fonds worden verdeeld over verschillende beleidsterreinen en de verschillende ontvangers. Tevens bevat het meerjarenprogramma een (jaarlijkse) weergave van de voortgang van de realisatie van de met het fonds gefinancierde maatregelen. De Minister voor Natuur en Stikstof stelt jaarlijks, in samenspraak met betrokken bewindspersonen, het meerjarenprogramma vast en biedt dit na goedkeuring in de ministerraad aan het parlement aan, gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel tot vaststelling van de fondsbegroting.

Spelregels: Om te komen tot integrale weging en besluitvorming stelt de Minister voor natuur en Stikstof spelregels op, die invulling geven aan een robuust mechanisme van besluitvorming. De minister is voornemens deze spelregels in het najaar van 2022 ter consultatie aan te bieden. De spelregels geven inzicht in het procesverloop en de wijze waarop besluitvorming over het beschikbaar stellen van middelen uit het fonds verloopt, wat daarbij de te onderscheiden rollen en taken zijn en wat de besluitvormingsvereisten zijn voor het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. In de vormgeving hiervan zijn integrale weging en regie en bijsturing in de uitvoering belangrijke uitgangspunten. De fondsbeheerder neemt de beslissing om uitgaven te doen ten laste van het fonds voor maatregelen met het oog op de omschreven doelen. In de uitwerking van het stelsel wordt ook gekeken naar de lessen en ervaringen die zijn opgedaan met onder meer het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK).

Het kabinet bespreekt in een periodiek bestuurlijk overleg met de provincies de voortgang van de realisatie van gebiedsprogramma's en maatregelpakketten. Het doel van het overleg is om tot bestuurlijke afspraken te komen met provincies over de voortgang van de realisatie van de maatregelen en de voorwaarden voor investeringsbeslissingen.

Toekenningscriteria: Als fondsbeheerder heeft de Minister voor Natuur en Stikstof de taak om te beoordelen of maatregelen die worden voorgesteld, gefinancierd kunnen worden uit het fonds. De fondsbeheerder zal dergelijke voorstellen integraal beoordelen en in onderlinge samenhang bezien. In het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, TwT zijn criteria opgenomen die de fondsbeheerder in elk geval betreft bij de beoordeling. De fondsbeheerder beoordeelt of maatregelen uitvoerbaar, doeltreffend en doelmatig zijn. Zoals eerder aangegeven, is de doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen een algemeen geldende voorwaarde, die de fondsbeheerder dan ook in de beoordeling van de voorstellen betreft. Een en ander is in lijn met artikel 3.1 CW en geeft uitvoering aan de wens van de Tweede Kamer met betrekking tot die beoordeling.²¹ Uitvoerbaarheid doelt op juridische en technische uitvoerbaarheid. Het gaat hierbij om de vraag of een voorstel op tijd operationeel kan zijn om de middelen op tijd te kunnen besteden zoals beoogd. Bij het opstellen van de maatregelen zal rekening gehouden moeten worden met onder meer de beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt, vergunningsprocedures en de Europese staatssteunregels. Het Adviescollege toetsing regeldruk en de reacties uit de internetconsultatie vragen op het wetsvoorstel ook aandacht voor deze aspecten.

De fondsbeheerder beoordeelt of de duur van de bekostiging van de maatregelen in lijn is met het incidentele karakter van het fonds. Bovendien zullen er na 2035 geen nieuwe middelen aan het fonds worden toegevoegd en zal de fondsbeheerder geen nieuwe verplichtingen meer kunnen aangaan na die datum.²² Gelet hierop dient de fondsbeheerder na te gaan of een maatregel met

²¹ Zie motie-Heinen/Grinwis (Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 149) en de motie-Nijboer (Kamerstukken II 2021/22, 36 100, nr. 9).

²² Zie het voorgestelde artikel 10 TwT en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

een structureel karakter uit het fonds gefinancierd kan worden. Het tijdelijk karakter van het fonds impliceert dat er uit het fonds geen uitgaven gedaan kunnen worden die een structureel karakter hebben. Voorbeeld daarvan zijn handhavingskosten. Uit het fonds kunnen in beginsel ook geen uitgaven worden gedaan die voortvloeien uit investeringen, zoals afschrijvingskosten, onderhoudskosten of beheervergoedingen. Mogelijke oplossing kan zijn dat de financiering van maatregelen een duidelijke horizonbepaling wordt meegegeven om op voorhand expliciet duidelijk te maken tot wanneer middelen beschikbaar zijn voor de maatregelen. Het is daarbij mogelijk dat een maatregel een meerjarig karakter heeft.

Tot slot dient de fondsbeheerder te beoordelen of voor de maatregelen niet reeds middelen beschikbaar zijn op grond van bestaande bronnen van financiering voor landbouw- en natuurmaatregelen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 is het van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. De middelen uit het fonds zijn nadrukkelijk bedoeld als aanvulling. Maatregelen kunnen alleen in aanmerking komen voor financiering voor zover daarvoor niet eerder onder een ander beleidsprogramma of instrument al financiering is vastgesteld. Zo wordt voorkomen dat een maatregel dubbel gefinancierd wordt. Het is overigens wel mogelijk en in bepaalde gevallen ook wenselijk dat wordt aangesloten bij reeds bestaande instrumenten en maatregelen, danwel deze te verlengen of uit te breiden. In de praktijk moeten overheden bestaande regelingen en instrumenten kunnen benutten en uitbreiden.

Als een maatregel voldoet aan de criteria van artikel 2, vijfde lid, TwT, dan betekent dat overigens niet automatisch dat ook daadwerkelijk aanspraak kan worden gemaakt op financiering vanuit het fonds. Het uitgangspunt is namelijk een integrale afweging van opgaven en maatregelen die past op het betreffende gebied of deel van het landelijk gebied.

5. Begroting van het fonds

5.1 Budgettaire aspecten

Het fonds wordt ingesteld ten behoeve van het toekennen van uitgaven uit de door het kabinet gereserveerde 24,3 miljard euro. In beginsel vormt dit de enige voeding voor het fonds. Zoals in de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord is opgenomen komen de middelen tot en met 2035 beschikbaar met daarbinnen een oplopende reeks tot en met 2030 van 20 miljard euro. De fondsbeheerder dient ieder jaar op Prinsjesdag een begroting in voor het fonds. De begroting is afgeleid van het jaarlijks te actualiseren meerjarenprogramma, dat steeds tegelijk met de aanbidding van de ontwerpbegroting wordt aangeboden. Het kabinet laat de vormgeving van de fondsbegroting nader uitwerken. Hoofdpijnen zijn dat er middelen worden gereserveerd ten behoeve van de gebiedsprogramma's en voor generieke maatregelen en dat daarbij de afzonderlijke posten van de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord (zoals bijvoorbeeld de genoemde additionele middelen ten behoeve van KRW-doelen) zichtbaar blijven.

Ook de relevante uitvoeringskosten van de uitvoerende overheden zullen uit het fonds gedekt kunnen worden, evenals de relevante kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak. Het kabinet laat in samenspraak met de decentrale overheden uitwerken om welke kosten het gaat, waartoe het in ieder geval laat uitvoeren een artikel-2-onderzoek in het kader van de Financiële-verhoudingswet.

5.2 Begrotingseigenschappen

Het specifiek oormerken van financiële middelen via een fonds heeft, ten opzichte van additionele investeringen via de reguliere beleidsbegrotingen, als voordeel dat het saldo meerjarig beschikbaar blijft voor het doel van het fonds. Conform de regelgeving ten aanzien van begrotingsfondsen wordt onderuitputting in enig jaar toegevoegd aan de begroting voor het volgende jaar. Dit wordt verwerkt bij eerste suppletoire begroting in het nieuwe jaar. Omgekeerd zal een overschrijding in enig jaar in het daaropvolgende jaar gecompenseerd moeten worden.

Het kabinet stelt voor om de volgende uitgangspunten te hanteren bij het fonds:

- Het tijdelijke karakter van het fonds betekent dat er na 2035 geen nieuwe middelen meer aan het fonds worden toegevoegd en geen nieuwe verplichtingen meer kunnen worden aangegaan. Wel blijft de wet van toepassing op uitgaven die zijn gedaan voordat de wet vervalt. Zie het voorgestelde artikel 10 TwT en de artikelsgewijze toelichting daarbij.
- De begroting van het fonds wordt opgesteld conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Belangrijke uitgangspunten daarvan zijn een duidelijke omschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder en het goed inzicht bieden in de voorgestelde besteding van middelen.
- In het fonds wordt gewerkt met budgetflexibiliteit conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.
- Middelen worden in principe getrancheerd overgeheveld. Op die manier kan, ook richting 2030, rekening worden gehouden met nieuwe inzichten, bijvoorbeeld over de invulling van de opgaven of de effectiviteit van maatregelen, en is integrale besluitvorming mogelijk.
- Als uiteindelijk blijkt dat middelen niet volledig nodig zijn om de afgesproken maatregelen te financieren, zullen de overtollige middelen terugvloeien naar de fondsbegroting.

5.3 Verhouding tot Grondwet en het budgetrecht van de Staten-Generaal

Op grond van artikel 105, eerste lid, van de Grondwet wordt de begroting van ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij de wet vastgesteld. Dit waarborgt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de besluitvorming over de begroting. Artikel 105, derde lid, van de Grondwet, waarborgt dat het parlement achteraf controle over de ontvangsten en uitgaven kan uitvoeren. In haar adviezen over het Nationaal Groeifonds²³ heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) stilgestaan bij het budgetrecht van het parlement.

De Afdeling beschrijft dat het budgetrecht betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend, dat het achteraf de recht- en doelmatigheid van de uitgaven controleert en dat het de regering verantwoordelijk houdt voor de gedane uitgaven. In haar adviezen benadrukt de Afdeling de noodzaak van een duidelijke doelomschrijving zodat wordt voorkomen dat geld een bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed.

Dit wetsvoorstel omschrijft de bestedingsdoelen van het fonds in artikel 2. De doelen zijn nauwkeurig en duidelijk omschreven, maar wel op een wijze dat het voorstel ruimte laat om de mix van maatregelen te ondersteunen die de provincies nodig achten voor de gebiedsgerichte aanpak. Zoals in paragraaf 4.1 is toegelicht, zijn de middelen bestemd voor het financieren van landbouw- en natuurmaatregelen die bijdragen aan het realiseren van de in artikel 2, tweede lid, opgesomde doelen. In paragraaf 4.2 is nader beschreven wat de aard van de projecten en regelingen is die onder de reikwijdte van de in het wetsvoorstel genoemde bestedingsdoelen vallen.

In het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, TwT zijn voorts criteria opgenomen die worden toegepast bij de besluitvorming over de uitgaven. Het kabinet overweegt dat dit de uitoefening van het budgetrecht ondersteunt, zoals de Afdeling dat ook beschrijft. Het parlement beslist mee over hoe de uitgaven worden gedaan. Samen met de restrictief omschreven bestedingsdoelen van het Transitiefonds beogen de wettelijke criteria het parlement als medewetgever comfort te geven om te kunnen instemmen met de reservering van de middelen. Het is van belang om daarbij te benadrukken dat de middelen niet rechtstreeks aan individuele projecten worden uitgegeven, maar op basis van de gebiedsprogramma's van de provincies of via departementale begrotingen. Tegelijk met de indiening van de jaarlijkse ontwerp-begroting van het fonds zal een meerjarenprogramma worden overgelegd waarin meerjarig de geraamde uitgaven van het fonds inzichtelijk worden gemaakt op een zodanige wijze dat ook inzicht wordt gegeven in de maatregelen die de provincies en vakdepartementen met deze middelen zullen financieren (zie ook paragraaf 4.3). Op deze manier wordt voorkomen dat het zicht op de besteding van middelen versnipperd raakt, en wordt bijgedragen aan de effectiviteit van de controletaak van het parlement ten aanzien van het fonds.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 3 en Kamerstukken II 2021/22, 35 976, nr. 4.

Bij het Nationaal Groeifonds heeft de Afdeling gewezen op het risico dat bepaalde bestedingen uit beeld verdwijnen als ze opgaan in andere begrotingen of begrotingsposten. Hiermee kan afbreuk worden gedaan aan de kerngedachte achter het instellen van een begrotingsfonds dat uitgaven afzonderlijk worden beheerd en in beeld blijven.²⁴ Om zicht te houden op de gelden die vanuit het Transitiefonds worden overgeheveld naar andere begrotingen of fondsen wordt jaarlijks het meerjarenprogramma aan de Staten-Generaal aangeboden waarin staat uiteengezet op welke begrotingsposten de gelden uit het Transitiefonds zijn geplaatst en hoe ze zijn besteed. Dit komt de controletaak van het parlement en daarmee het budgetrecht ten goede.

6. Ontvangsten en uitgaven ten laste van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, van de CW worden in artikel 5 van het wetsvoorstel de ontvangsten en in artikel 6 de uitgaven van het fonds gespecificeerd. Het Transitiefonds zal worden gevoed met een bijdrage uit de algemene middelen (artikel 5, onderdeel a). Voeding door middel van bijdragen uit andere departementale begrotingen of fondsbegrotingen is eveneens mogelijk (artikel 5, onderdeel b). Dit is nodig als bijvoorbeeld reeds toegekende middelen aan departementen niet volledig benut worden en terugvloeien naar het fonds. Ook kan er sprake zijn van bijdragen van derden (artikel 5, onderdeel c). Hierbij kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden of private partijen. Een soortgelijke bijdrage aan het fonds is niet direct voorzien, maar kan niet worden uitgesloten en voorgesteld wordt om deze mogelijkheid open te houden.

Om de doelen van het fonds te kunnen realiseren, zullen uitgaven ten laste van het fonds worden gedaan. De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften onderscheidt diverse financiële instrumenten, zoals subsidies, bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk of bijdragen aan medeoverheden, en bijdragen aan derden. De financieringsvorm is afhankelijk van de maatregel, soort uitgave en naar welke entiteit de middelen gaan. In beginsel geldt bij de keuze voor een financieel instrument, dat een efficiënte uitvoering doorslaggevend is.

Het kabinet stelt daarom verschillende opties voor langs welke weg een beroep op het fonds kan worden gedaan, namelijk:

a. subsidies aan publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen;

Hier bestaat een onderscheid tussen de subsidies verleend aan provincies en gemeenten, en de subsidies aan andere partijen. Subsidie aan provincies en gemeenten zijn specifieke uitkeringen in de zin van de Financiële-verhoudingswet. De specifieke uitkering zal in veel gevallen het instrument worden om de provincies middelen te verstrekken uit het fonds (op basis van de door hen ingediende gebiedsprogramma's). De uitkering kan zich in het voorkomende geval echter ook rechtstreeks tot een gemeente of waterschap richten, bijvoorbeeld omdat de provincie een maatregel in het gebiedsprogramma aankondigt waarvoor het waterschap de gewezen uitvoerder is, onverminderd de rol van de provincie als gebiedsautoriteit en haar regie op het komen tot passende maatregelen of maatregelpakketten die bijdragen aan het realiseren van de doelen. In de toelichting bij het voorgestelde artikel 7 TwT wordt besproken welke regelgeving van toepassing is op de subsidies die worden verstrekt met middelen uit het fonds.

b. bijdragen aan andere begrotingen of fondsen van het Rijk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, CW;

Het kabinet stelt voor deze grondslag op te nemen om vanuit het fonds maatregelen te kunnen financieren naar aanleiding van voorstellen die andere bewindspersonen hebben ontwikkeld. Het kan daarbij gaan om (een bijdrage aan) de inzet van een generiek instrument op basis van een behoefte die de provincies hebben geformuleerd in hun gebiedsprogramma's, maar ook om de financiering van een voorstel dat een beleidsverantwoordelijke minister op eigen initiatief indient.

c. andere uitgaven.

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 976, nr. 4, p. 4.

De bepaling heeft de functie van een vangnetbepaling, om te voorzien in uitgaven die hiervoor niet zijn benoemd, maar die wel passen binnen de reikwijdte van het fonds.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1 Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot extra financiële uitgaven bij de Rijksoverheid of bij decentrale overheden. De beoogde wet betreft uitsluitend de vormgeving van het fonds en heeft daarmee alleen gevolgen voor de inrichting van de rijksbegroting. Het fonds wordt namelijk geen nieuwe entiteit. Voorgesteld wordt dat de Minister voor Natuur en Stikstof de fondsbeheerder is en voor het beheer van het fonds wordt wel ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld.

7.2 Regeldrukeffecten

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een structurele wettelijke inbedding van het fonds, omkleed met de waarborgen, behorend bij de instelling van een begrotingsfonds. Het wetsvoorstel zelf leidt – afgezien van verwaarloosbare kennisnamekosten – derhalve niet tot extra regeldrukkosten voor bedrijven.

Beschouwd vanuit het bredere perspectief op de gebiedsgerichte aanpak zullen de maatregelen wel gevolgen hebben voor bedrijven, met name in de agrarische sector. Zowel voor geldstromen als voor andere (wettelijke) instrumenten geldt dat nader onderzoek nodig is hoe die voldoende toegesneden kunnen worden op een cross-sectorale of themadoorsnijdende toepassing, als dat voor een samenhangende benadering van de opgaven en belangen in de gebieden nodig is.

8. Verhouding met Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De maatregelen die vanuit het fonds kunnen worden gefinancierd, moeten zich richten op de opgaven voor natuur, water en klimaat in het landelijke gebied van het Europese deel van Nederland.

9. Advies en consultatie

9.1 Algemeen

Van 27 april tot en met 25 mei 2022 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op het ontwerp van dit wetsvoorstel plaatsgevonden. Het ontwerp en een concept van de memorie van toelichting zijn bekendgemaakt op www.internetconsultatie.nl/twt. Er zijn 28 reacties ontvangen, waarvan 25 openbaar zijn. Deze zijn te vinden op bovengenoemd internetadres. Het gaat om reacties van medeoverheden, belangenorganisaties, bedrijven en ook particulieren.

De belangrijkste belanghebbende partijen zijn provincies, gemeenten en waterschappen. Zij zijn de uitvoerders van de maatregelen uit de gebiedsprogramma's die met de middelen uit het fonds gefinancierd worden. Voor hen heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tijdens de consultatieperiode bijeenkomsten georganiseerd om de inhoud en beoogde werking van het fonds nader toe te lichten. Het interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben daarna een ambtelijke reactie ingezonden. Daarnaast zijn aparte reacties ontvangen van Samenwerkingsverband Plattelandsgemeenten P10, Provincie Fryslân en Regio Noordoost Brabant.

Er is een gezamenlijke reactie ingezonden namens Natuurmonumenten, Natuur en Milieu, Vogelbescherming, LandschappenNL en de Natuur- en Milieufederaties. Greenpeace heeft een aparte reactie toegestuurd.

Vanuit het bedrijfsleven hebben voornamelijk brancheorganisaties reacties ingezonden. Daarnaast zijn er enkele reacties van individuele bedrijven ontvangen. Uit de agrarische sector zijn de reacties van LTO Nederland, BO Akkerbouw, Glastuinbouw Nederland en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) verstuurd. Bouwend Nederland heeft zijn reactie mede namens VNO-NCW en MKB Nederland opgesteld en uit de energiesector zijn reacties ingezonden door de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie en Holland Solar. Daarnaast hebben onder meer Stichting Building Balance en BEON, enkele bedrijven en enkele burgers een reactie ingezonden.

De reacties op de consultatieversie van deze wet zijn overwegend positief, maar er zijn ook kritische opmerkingen gemaakt. Een deel van die opmerkingen gaat niet over de inhoud van de wet, maar over achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes voor de aanpak van het kabinet in het stikstofdossier en over de maatregelen en innovatieve projecten die de overheid volgens de indiener zou moeten of kunnen financieren uit de middelen in het fonds. Het kabinet stelt vast dat deze wet een begrotingsfonds creëert waarin de regering de middelen onderbrengt die zijn gereserveerd voor het realiseren van de wettelijk vastgestelde doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat. De bepalingen in het wetsvoorstel hebben geen invloed op het oordeel of een maatregel nodig of nuttig is in een gebied of voor een van de opgave. Dat oordeel moet geveld worden in de integrale weging van de gebiedsprogramma's. Daarom wordt in de navolgende antwoorden op de hoofdlijnen van de reacties ingegaan, maar niet op individuele voorstellen. Waar het voorstellen betreft voor het ondersteunen of ontwikkelen van innovatieve technologieën die agrarische ondernemers helpen met verduurzaming, wordt in de hierna volgende behandeling van de reacties in paragraaf 9.2 niet ingegaan op individuele voorstellen. Waar de reacties ingaan op de ontwikkeling van de aanpak en werking van het fonds in de praktijk, zullen de ideeën en opmerkingen ook betrokken worden in het verdere denken daarover.

Aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), de Algemene Rekenkamer (AR) en de Auditdienst Rijk is gevraagd om advies uit te brengen over het wetsvoorstel. Paragraaf 9.3 gaat nader in op deze adviezen en de verwerking ervan.

9.2 Reacties per thema

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties beschreven.

Afbakening doel van het fonds en vangnetbepaling

Het kabinet kiest ervoor om het financieren van landbouw- en natuurmaatregelen centraal te stellen in dit wetsvoorstel. Verschillende medeoverheden, maatschappelijke organisaties en verschillende partijen uit het bedrijfsleven vinden dit te beperkt en stellen voor om andere doelen toe te voegen aan het wetsvoorstel. Klimaatadaptatie, de energietransitie van de landbouw en het openstellen van het Transitiefonds voor andere sectoren zoals de glastuinbouw worden in de consultatiereacties voorgesteld als aanvullende doelen. De transitie in het landelijk gebied vraagt naast landbouw- en natuurmaatregelen ook om andere maatregelen, zoals maatregelen gericht op sociaaleconomische cohesie en brede welvaart en maatregelen gericht op andere sectoren dan landbouw en natuur. Deze maatregelen worden in beginsel niet gefinancierd vanuit het fonds. Stikstofbronnen uit andere sectoren moeten op een evenredige manier bijdragen aan stikstofreductie. Dit loopt via het spoor van het structurele stikstofpakket en via het klimaatbeleid. Waar bij de integrale afweging in het kader van de gebiedsprogramma's en het meerjarenprogramma maatregelen worden geïdentificeerd, gericht op andere sectoren die ook helpen met de uitdagingen van de landbouw of natuur, biedt de vangnetbepaling in artikel 2, derde lid, onder a, TwT de fondsbeheerder de mogelijkheid om die maatregel in overweging te nemen voor financiering. Naar aanleiding van de consultatiereacties is goed gekeken naar de uitvoerbaarheid van de vangnetbepaling. Dit heeft geleid tot een nadere uitwerking van de

voorwaarden voor het toepassen van deze bepaling en een uitbreiding van de toelichting in paragraaf 4.2.

Meerjarenprogramma en besluitvorming

Verschillende consultatiereacties besteden aandacht aan de vormgeving van de besluitvorming op basis waarvan de fondsbeheerder vaststelt welke maatregelen uit het fonds zullen worden gefinancierd. Dit wetsvoorstel bevat de basiselementen voor het besluitvormingsproces. Deze elementen worden toegelicht in paragraaf 4.3. Naar aanleiding van de consultatiereacties is die toelichting uitgebreid. Daarbij is vooral ook aandacht besteed aan de verschillende producten die de Minister voor Natuur en Stikstof laat ontwikkelen en welke processtappen zij zal doorlopen om tot een transparant en gedragen spelregelkader en besluitvormingsproces te komen.

De wijze van het doen van uitgaven

De medeoverheden vragen in hun reacties aandacht voor de werking van de in artikel 6 genoemde instrumenten om uitgaven te doen. Zij spreken zich uit voor het vinden van een passende uitkeringsvorm, waarbij de medeoverheden zorgen hebben over de zware verantwoordingslast die wordt ervaren bij het gebruik van specifieke uitkeringen. Het is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel om de uitgavecategorieën te noemen die technisch mogelijk zijn. De zorgen over passende uitkeringsvormen zijn reeds bekend bij het kabinet. De Financiële-verhoudingswet is hierin leidend. Artikel 15a, eerste lid, van die wet bepaalt dat elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege een minister onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, een specifieke uitkering is. Het creëren van een nieuwe uitkeringsvorm behoort niet tot de doelen van deze wet en past niet bij het streven van het kabinet om het fonds op 1 januari 2024 operationeel te hebben.

Uitvoeringskosten

De medeoverheden vragen aandacht voor de dekking van hun voorbereiding- en uitvoeringskosten uit het Transitiefonds. Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat de uitvoeringskosten van maatregelen en de kosten verbonden aan de voorbereiding en ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak kunnen worden gefinancierd vanuit het fonds. Naar aanleiding van de consultatiereacties is de toelichting op de uitvoeringskosten in paragraaf 5.1 uitgebreid. Het kabinet werkt nader uit welke uitvoeringskosten onder het fonds vallen. Daarbij betreft het kabinet een artikel-2-onderzoek in het kader van de Financiële-verhoudingswet.

9.3 Adviezen

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft zijn advies vastgesteld op 28 juni 2022. Het ATR kan zich vinden in het wetsvoorstel en adviseert om de memorie van toelichting op een aantal punten aan te vullen. Het college vindt het nut en de noodzaak van de aanpak en het fonds voldoende onderbouwd, maar verzoekt om nader toe te lichten welke minder belastende alternatieven voor de aanpak zijn onderzocht. Het ATR adviseert om na te gaan in hoeverre partijen in de samenleving in staat zijn om de maatregelen en investeringen die uit het Transitiefonds voortvloeien, daadwerkelijk en tijdig uit te voeren. Tot slot verzoekt het college om de mogelijke regeldrukgevolgen te beschrijven en met behulp van bandbreedtes een eerste indicatie van de omvang van die gevolgen te geven.

Ten aanzien van de adviezen overweegt het kabinet het volgende. Het begrotingsfonds is een instrument om de gereserveerde middelen uit te geven. De bepalingen van de wet richten zich tot de overheid – in het bijzonder de Minister voor Natuur en Stikstof – en hebben geen effecten voor de regeldruk van burger of bedrijven. Bij de keuze voor dit instrument is daarom niet gekeken naar alternatieven met minder regeldruklasten, maar naar de mogelijkheden binnen de rijksbegroting om de middelen doelmatig uit te geven. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de overwegingen die tot de keuze van een begrotingsfonds hebben geleid.

Het ATR richt zich in zijn adviezen ook nadrukkelijk op de effecten van de integrale, gebiedsgerichte aanpak. Die aanpak wordt voor een belangrijk deel vormgegeven via het NPLG.

Het Rijk stuurt aan de voorkant met doelen, structurerende keuzes en een richtinggevend kader voor de gebiedsprogramma's. De provincie – als gebiedsautoriteit voor het landelijk gebied – werkt de maatregelen uit in gebiedsprocessen om de doelen uit het NPLG te realiseren. Afspraken worden vastgelegd in brede gebiedsprogramma's per provincie.²⁵ Het kabinet kiest voor deze intensieve en omvangrijke samenwerking vanwege de aard, urgentie, omvang en onderlinge verwevenheid van de opgaven die de overheid in het landelijk gebied moet realiseren. Door deze opgaven in samenhang op te pakken, wordt voorkomen dat de ene overheid een gebiedsproces start voor bijvoorbeeld natuur en stikstof, en de andere overheid daarna opnieuw een gebiedsproces moeten starten voor een andere opgave, bijvoorbeeld klimaat. De integrale benadering van de opgaven biedt kansen voor synergie, zorgt voor duidelijkheid en voorkomt waar mogelijk lock-in-situaties en desinvesteringen.

De aanpak zet grote veranderingen in beweging in het landelijk gebied. Het is een transitie die veel zal vergen van overheid, ondernemers en burgers. Het ATR uit de zorg dat de beschikbare maatschappelijke capaciteit ontbreekt om de maatregelen en investeringen uit te voeren. Het kabinet besteedt hier aandacht aan bij de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak. Waar het gaat om de uitvoeringskracht van de provincies en andere overheden is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om de kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak te financieren (artikel 2, derde lid, onder b, TwT). Zoals in paragraaf 4.3 staat beschreven, zal de fondsbeheerder ook aandacht aan deze aspecten besteden bij de beoordeling van de maatregelen.

Het ATR verzoekt ten slotte om de mogelijke regeldrukgevolgen te beschrijven en een eerste indicatie van de omvang van die gevolgen te geven. De ontwikkeling van die aanpak is in volle gang en een inschatting van de regeldrukgevolgen van de maatregelen zal in dit stadium grotendeels op speculaties berusten. Het kabinet overweegt daarom dat het maken van de gevraagde ramingen in het kader van dit wetsvoorstel niet in verhouding staat tot het nut daarvan voor de toelichting op dit wetsvoorstel. Zoals omschreven worden de aandachtspunten van het ATR in de verdere ontwikkeling meegenomen. In de mix van maatregelen zullen ook door het Rijk vastgestelde generieke maatregelen zitten. Voor zover die maatregelen de vorm krijgen van regelgeving, heeft de beleidsverantwoordelijke minister de taak om de regeldrukgevolgen te berekenen en het ATR om advies te vragen. Voorbeelden daarvan zijn de berekeningen en adviezen van het ATR die zijn opgenomen in de toelichting bij de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en bij de in voorbereiding zijnde Subsidieregeling landelijke beëindiging veehouderijlocaties voor stikstofreductie.

Algemene Rekenkamer

Een eerdere versie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op 28 april 2022 voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer (AR) met een verzoek om advies. De AR heeft haar advies op [DATUM] uitgebracht en daarin een aantal opmerkingen en overwegingen meegegeven bij de toelichting op het wetsvoorstel en bij de inrichting van het beheer van het fonds. De AR beschrijft allereerst het budgetrecht van het parlement en beveelt aan om in de memorie van toelichting nader te omschrijven of het Transitiefonds een apart begrotingshoofdstuk wordt en of de begroting wordt ingericht in verschillende begrotingsartikelen. De AR benadrukt daarbij het belang van de samenhang tussen de inrichting van de begroting en het meerjarenprogramma, omdat dit het meerjarenprogramma bruikbaar maakt voor parlement. In paragraaf 5.3 is een nadere toelichting opgenomen over de wijze waarop met de bepalingen van dit wetsvoorstel het budgetrecht van het parlement wordt ondersteund. De Minister voor Natuur en Stikstof laat het bijbehorende begrotingshoofdstuk voor het Transitiefonds voorbereiden. Eerste stap daarin zijn de keuzes voor de inrichting van de begroting, bijvoorbeeld wat betreft de begrotingsartikelen. Het is de intentie dat de voeding van het fonds via een nieuw in te richten artikel op de LNV begroting geschiedt. De Tweede Kamer wordt in het uitwerken van de fondsbegroting betrokken conform de motie Segers/Hermans over de proeve van de fondsbegroting.²⁶ De opmerkingen met betrekking tot de inrichting van de begroting van het fonds en het meerjarenprogramma worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van de werking van het fonds.

²⁵ Zie hierover de Startnotitie NPLG, Kamerstukken II 2021/22, 34 682, nr. 96.

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 25 788, nr 137.

De AR wijst op het hoge ambitieniveau dat het kabinet in de doelstellingen voor stikstof heeft gesteld en vraagt af zich in hoeverre dit op gespannen voet staat met de zorgvuldige toetsing en integrale weging van de maatregelen op gebiedsniveau. De AR erkent dat een omvangrijke transitie tijd vraagt en inzicht vereist. Dat betekent dat de onderbouwing van hoe met maatregelen beoogd wordt de doelstellingen te bereiken, slechts stapsgewijs inzichtelijk kan worden gemaakt. De AR wijst daarbij ook op het risico dat 'geld op zoek gaat naar maatregelen', wanneer de overheid eerst een budget vaststelt en vervolgens pas de maatregelen uitwerkt. Om die redenen legt de AR in het bijzonder nadruk op het belang om de afzonderlijke maatregelen zo goed mogelijk te onderbouwen en te laten toetsen op doelmatigheid, en op de mogelijkheden van de fondsbeheerder om de informatie te krijgen die nodig is voor het afleggen van verantwoording. Zoals de AR opmerkt, ligt de verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid bij de fondsbeheerder.

Het kabinet overweegt hierover het volgende. Het kabinet kiest voor deze intensieve en omvangrijke samenwerking vanwege de aard, urgentie, omvang en onderlinge verwevenheid van de opgaven die de overheid in het landelijk gebied moet realiseren. De integrale benadering van de opgaven biedt kansen voor synergie, zorgt voor duidelijkheid en voorkomt, waar mogelijk, lock-in-situaties en desinvesteringen. Het maakt het tevens tot een complexe aanpak die veel van betrokken overheden en maatschappelijke partijen vergt. Het kabinet is van mening dat een dergelijke aanpak en samenwerking alleen van de grond komt als vooraf zekerheid kan worden gegeven over de financiële slagkracht van de aanpak. Daarom kiest het kabinet om aan het begin duidelijk te maken dat het middelen beschikbaar stelt om de aanpak te ondersteunen. De risico's die de AR beschrijft, ziet het kabinet ook. Met oog daarop worden de aanpak en het fonds met waarborgen omgeven, zodat de maatregelen tot uitvoering worden gebracht en de doelen onontkoombaar worden gehaald. Er zijn de criteria in het wetsvoorstel, die niet alleen zien op doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook op de uitvoerbaarheid. De Minister voor Natuur en Stikstof laat de aanpak en de gebiedsprogramma's doorrekenen, evenals de middelen die daarvoor nodig zijn (zie paragraaf 3.2) en zoekt aansluiting bij bestaande monitoring om de effecten van de maatregelen zo goed mogelijk te kunnen volgen en waar nodig vanuit het fonds te kunnen bijsturen. De opmerking om eenduidige, geoperationaliseerde indicatoren voor de monitoring af te spreken met de provincies en gemeenten wordt meegenomen in de verdere ontwikkeling van de aanpak.

De AR signaleert een spanningsveld tussen de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waar het gaat om het dagelijkse begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties. Het kabinet erkent het raakvlak tussen de verantwoordelijkheden van beide ministers, zoals de AR schetst, maar deelt het standpunt niet dat hier een spanningsveld ligt. De ministers zullen onderling afspraken maken over de verantwoording en het begrotingsbeheer.

De AR brengt ten slotte onderzoek in herinnering die zij in 2020 en 2021 heeft gedaan naar de subsidieregeling sanering varkenshouderijen, en vermeldt enkele aanbevelingen die zij toen heeft gedaan. Zij wijst daarbij op aandachtspunten die betrekking hebben op de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van maatregelen. Het kabinet zal die punten meenemen bij de verdere ontwikkeling van de inrichting en werking van het fonds.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds

Eerste lid

De fondsnaam brengt tot uitdrukking dat het fonds in de eerste plaats bedoeld is voor het verminderen van de emissie en depositie van stikstof op de natuur en de daarvoor benodigde transitie van de landbouwsector en het landelijk gebied.

Tweede lid

De term *landbouwmaatregelen* in de aanhef van het tweede lid doelt op maatregelen in de primaire sector landbouw, inclusief veeteelt en glastuinbouw.²⁷ De term *natuurmaatregelen* is niet beperkt tot beschermde natuurgebieden en betreft bijvoorbeeld ook hydrologische maatregelen om de verdroging van natuur te bestrijden, de wateraanvoer naar veenweidegebied voor peilverhoging om reductie van CO₂ te bewerkstellingen en grootschalig beekherstel om een bijdrage te leveren aan de doelen van de Kaderrichtlijn water. De zinsnede *landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op* omvat mede de kosten van uitvoering van de maatregelen die gericht zijn op een of meer van de doelen.

Onderdeel a verwijst naar de drie in de wet vastgelegde reductieverplichtingen ('omgevingswaarden') voor stikstofdepositie voor de jaren 2025, 2030 en 2035. In 2035 mag de stikstofdepositie op ten minste 74% van het areaal van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter zijn dan de zogenoemde kritische depositiewaarde van die habitats, dat wil zeggen de hoeveelheid waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten. In het regeerakkoord is aangekondigd dat de omgevingswaarde voor 2035 zal worden vervroegd naar 2030.²⁸ Daartoe zal een ander wetsvoorstel in procedure worden gebracht. De drie omgevingswaarden zijn nu nog vastgelegd in artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, volgens planning op 1 januari 2023. In de Omgevingswet zijn de drie waarden vastgelegd in artikel 2.15a. De TwT treedt naar verwachting niet eerder in werking dan medio 2023, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onderdeel b verwijst naar de klimaatopgave voor de landbouw en het landgebruik waar het Transitiefonds voor ingezet kan worden. Voor de landbouw bestaat die opgave uit het reduceren van methaan en lachgas (CH₄ en N₂O), voor het landgebruik uit het reduceren van methaan, lachgas en koolstofdioxide en het vastleggen van koolstof in bomen, planten en de bodem. In de Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland 55% broeikasgasreductie moet halen in 2030 ten opzichte van 1990. Dat reductiedoel is vertaald in indicatieve restemissiedoelen voor de sectoren onder de Klimaatwet, waaronder de landbouw en het landgebruik. In de loop van 2022 zullen in de Klimaatnota definitieve restemissiedoelen 2030 worden vastgesteld waaraan de landbouw en het landgebruik moeten voldoen. Landgebruik valt ook onder de verplichtingen uit de Europese verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF), in onderdeel b verkort aangeduid als *verordening landgebruik* (zie de begripsomschrijving in artikel 1).

Onderdeel c richt zich op de Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland op het gebied van natuur op grond van:

- de Vogelrichtlijn;
- de Habitatrichtlijn;
- het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving (Verdrag van Bern);
- het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn);
- het Verdrag inzake biologische diversiteit (Biodiversiteitsverdrag);

²⁷ Zie echter voor de klimaatopgave voor de glastuinbouw de uitzondering in artikel 2, vierde lid, onder a.

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, p. 11.

- de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar).

De zinsnede in onderdeel c “het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden” gaat over de verplichting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om te streven naar het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen die zijn vastgesteld voor de Natura 2000-gebieden met het oog op de bijdrage van het gebied aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de natuurwaarden die onder het specifieke beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden vallen. De in onderdeel a bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie zijn feitelijk een doelstelling ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Dat vergt een meer omvattende aanpak dan het terugdringen van de emissie en depositie van stikstof, ook al omdat daar waar de stikstofbelasting te hoog is, maatregelen zullen moeten worden getroffen om de effecten van de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden te neutraliseren. Dit naast maatregelen gericht op verbetering van de andere condities voor de natuurwaarden en maatregelen gericht op uitbreiding van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

Maar de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichten niet alleen tot instandhouding van Natura 2000-gebieden. De Vogelrichtlijn verplicht daarnaast tot bescherming van alle van nature in het wild levende soorten. De Habitatrichtlijn verplicht ook tot bescherming van de soorten genoemd in bijlagen IV en V. Op grond van de Habitatrichtlijn moet voor alle soorten en habitats onder de reikwijdte van de richtlijn een gunstige staat van instandhouding worden bereikt, ook buiten de Natura 2000-gebieden. Door te voldoen aan de verplichtingen van beide richtlijnen, wordt tevens voor een groot deel voldaan aan de verplichtingen van de Verdragen van Bern en Bonn, het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Ramsar. De bijlagen bij het Verdrag van Bern vermelden enkele diersoorten die niet zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. In bijlage I bij het Verdrag van Bonn worden enkele diersoorten genoemd die niet zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. En het Biodiversiteitsverdrag verplicht tot specifieke aandacht voor de rode-lijst-soorten, soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd. De zinsnede in onderdeel c “en het behoud of herstel van diersoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen” ziet op al deze opgaven. Maatregelen gericht op de internationale biodiversiteitsopgave kunnen ook buiten de beschermde gebieden gericht worden, zoals op uitbreiding en verbetering van leefgebied of basiskwaliteit natuur.

De doelen van onderdeel c zijn inhoudelijk gelijk aan de reikwijdte van de provinciale natuurtaken in artikel 1.12, eerste, tweede en derde lid, Wnb, en na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) in artikel 2.18, eerste lid, onder g, onder 1° en 2°, Ow en – op grond van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.31a, eerste lid, aanhef en onder a en d, Ow – artikel 3.57 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel d richt zich op de Europese verplichtingen van Nederland op het gebied van water op grond van de Kaderrichtlijn water (KRW). De richtlijn heeft tot doel het bereiken van een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater. Bij het oppervlaktewater worden chemische en ecologische aspecten onderscheiden, bij grondwater chemische en kwantitatieve aspecten.

Als onderdeel van de KRW worden iedere zes jaar stroomgebiedbeheerplannen opgesteld, met een uitwerking van de toestand, de doelen, de opgave en de maatregelen. De KRW legt een relatie met beschermde gebieden onder diverse andere richtlijnen, zoals de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Nitraatrichtlijn. Met het KRW-maatregelprogramma wordt ook een overzicht gegeven van de relevante maatregelen die worden genomen voor de beschermde gebieden. Met de uitvoering van het fonds gericht op de doelen van de onderdelen a, b en c wordt een bijdrage geleverd aan de doelen van de KRW voor het oppervlakte- en grondwater. Maatregelen die worden voorzien onder onderdeel d zijn het inrichten van 100-250 meter brede bufferstroken in beekdalen in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland. Met name hier ligt een opgave, waarvoor in de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen voor 2022-2027 nog onvoldoende maatregelen waren opgenomen. Met deze aanpak wordt de belasting van deze watersystemen met

stikstof, maar ook fosfaat en bestrijdingsmiddelen, vanuit de landbouw verminderd. Met het behalen van doelen voor nutriënten wordt een significante bijdrage geleverd aan het ecologische herstel van de beken. Deze inzet is ook afgesproken als onderdeel van de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Afhankelijk van het landgebruik in de bufferstroken kan tevens een bijdrage worden geleverd aan het areaal natuur en de vermindering van de stikstofdepositie. Daarnaast kan met een integrale aanpak een bijdrage worden geleverd aan de zoetwatervoorziening en het voorkomen van wateroverlast.

Onderdeel e (verduurzaming): zie paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Derde lid

Onderdeel a (vangnetbepaling)

Onderdeel a bevat een vangnetbepaling voor andere maatregelen dan landbouw- of natuurmaatregelen waarmee een of meer van de doelen, genoemd in artikel 2, tweede lid, onder a tot en met d, ten minste even doelmatig en doeltreffend kan of kunnen worden bereikt. Zie paragraaf 4.2 (Reikwijdte) van het algemeen deel van deze toelichting. De bepaling zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om op kosten van het fonds een industriële inrichting in het landelijk gebied aan te kopen of te verplaatsen of voor de bekostiging van andere maatregelen in de industrie, bouw of mobiliteit die leiden tot een grotere of snellere stikstofreductie. Bij de overweging vindt een integrale afweging plaats waarbij niet alleen naar de stikstofopbrengsten, maar ook naar de effecten voor de andere doelstellingen gekeken wordt, zoals wat het betekent voor de klimaatopgave die aan de landbouw als emissiebron is gekoppeld. De klimaatdoelen zijn toebedeeld aan de sectoren en hangen vast aan de bronnen van de emissies, zoals uit de landbouw en het landgebruik. Bij de weging dient hiermee rekening gehouden te worden. Onderdeel a biedt geen ruimte voor bekostiging van een maatregel voor andere doelen dan de in het tweede lid, onder a tot en met d, genoemde doelen. De besluitvorming over het toepassen van de vangnetbepaling geschiedt volgens hetzelfde spelregelkader als voor de besluiten over landbouw- en natuurmaatregelen (zie paragraaf 4.3, Meerjarenprogramma en besluitvorming). Het initiatief voor een verzoek om financiering van een dergelijke maatregel uit het fonds moet komen van een minister of van een college van gedeputeerde staten. Dit sluit overigens niet uit dat andere partijen, verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de uitvoering van de maatregel, ontvanger kunnen zijn van de middelen.

De term *landelijk gebied* sluit aan bij de betekenis daarvan in de Wet inrichting landelijk gebied en de Omgevingswet. Het begrip is daar indirect gedefinieerd door te bepalen waarop kavelruil in het landelijk gebied *geen* betrekking kan hebben. Voor kavelruil gelden onderscheiden regimes, al naar gelang de ruil plaatsvindt in het landelijk of stedelijk gebied. Bepalend is of in een bestemmingsplan of omgevingsplan aan een perceel een stedelijke functie wordt toegekend.

De formulering *gebiedsgerichte aanpak* doelt op de in voorbereiding zijnde provinciale gebiedsprogramma's. De precieze juridische vormgeving van die programma's staat nog niet vast.

Onderdeel b (kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van een gebiedsgerichte aanpak)

Concrete maatregelen voor de doelen van het tweede lid kunnen worden gefinancierd uit het Transitiefonds, inclusief de kosten van uitvoering van die maatregelen. Provincies bepalen in samenwerking met het Rijk, andere overheden en maatschappelijke partners verder uit welke maatregelen nodig zijn. De afspraken leggen ze vast in provinciale gebiedsprogramma's. Dit onderdeel biedt een grondslag om ook de uitvoeringskosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak van NPLG te financieren. Bij het nog in voorbereiding zijnde stelsel van kaders en afspraken (zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting) wordt nog verder uitgewerkt om welke kosten het hier gaat en hoe deze worden afgebakend.

Vierde lid

Zie paragraaf 4.2 (Reikwijdte) van het algemeen deel van deze toelichting.

Vijfde lid

Zie paragraaf 4.3 (Meerjarenprogramma en besluitvorming, onder het kopje Toekenningscriteria) van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3 Beheer van het fonds

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het Transitiefonds een begrotingsfonds is als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, CW. De CW-bepalingen over begrotingsfondsen, zoals bepalingen over de inrichting van de begroting, het indienen en wijzigen van de begroting en het afleggen van verantwoording over de bestedingen, zijn daarmee van toepassing op deze wet.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof met het beheer van het fonds is belast. De bepaling geeft uitvoering aan artikel 2.11, derde lid, onderdeel b, CW, dat voorschrijft dat dit wordt vastgelegd in de wet tot instelling van het begrotingsfonds. De beheertaak houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor de indiening van en verantwoording over de begroting van het fonds conform de bepalingen van de CW en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 4 Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur

Eerste lid

Gelijktijdig met de begroting wordt een meerjarenprogramma opgesteld en naar het parlement gestuurd, ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement.

Tweede lid

Het meerjarenprogramma biedt informatie over de meerjarige uitgaven voor de investeringen die direct ten laste van de begroting van het fonds worden gebracht alsook over de investeringen die ten laste worden gebracht van de andere begrotingen van het Rijk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, CW. Het maakt zichtbaar welk verband er bestaat tussen de direct ten laste van het fonds gefinancierde subsidie-uitgaven aan provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen op basis van artikel 6, eerste lid, onder a, TwT en uit het fonds voortvloeiende uitgaven via bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk conform artikel 6, eerste lid, onder b, TwT. Het meerjarenprogramma geeft tevens een overzicht van toekomstige en lopende investeringen die worden gefinancierd uit het fonds op verschillende beleidsterreinen. Hiermee wordt meer inzicht over het verloop van de investeringen uit het fonds verschaft via een bijlage bij de jaarlijkse ontwerpbegroting van het fonds.

Artikel 5 Ontvangsten van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, CW worden in dit artikel de aard van de ontvangsten van het fonds als een begrotingsfonds gespecificeerd.

Onderdeel a

Met algemene middelen worden generale inkomsten van het Rijk bedoeld die beheerd worden door de Minister van Financiën in het kader van het begrotingsbeheer van het Rijk op grond van de CW.

Een deel van de generale ontvangsten van het Rijk wordt met instemming van het parlement geormerkt ter financiering van de uitgaven van het fonds.

Onderdeel b

Bij bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk kan worden gedacht aan ontvangsten op de begroting van het fonds door bijvoorbeeld verrekening met een uitvoerend departement als gevolg van het verschil tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven. Dit kan het geval zijn als vanuit het fonds een bijdrage beschikbaar is gesteld aan, of een budget is overgeheveld naar, een andere begroting van het Rijk op grond van artikel 6, eerste lid, onder b, en die gelden niet volledig zijn besteed.

Onderdeel c

Dit onderdeel is een vangnetbepaling. Op basis van deze bepaling kunnen ontvangsten worden verantwoord die passen binnen de doelstellingen van het fonds, maar niet gekwalificeerd kunnen worden als ontvangsten onder a of b. Bij bijdragen van derden kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden zoals een gemeente of een provincie of privaatrechtelijke (rechts)personen.

Artikel 6 Uitgaven van het fonds

Eerste lid

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, CW wordt in artikel 6, eerste lid, de aard van de uitgaven uit het fonds gespecificeerd. Uitgaven van het fonds zijn altijd ter verwezenlijking van het doel, genoemd in artikel 2, tweede lid, en ter bekostiging van de maatregelen, bedoeld in het tweede of derde lid van dat artikel.

Onderdeel a

Onderdeel a biedt de mogelijkheid om subsidies ten laste van het fonds te brengen. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.²⁹ Het kan gaan om subsidies aan provincies, gemeenten, waterschappen of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen, inclusief samenwerkingsverbanden van natuurlijke personen, zoals maatschappen en vennootschappen onder firma, die in de landbouwsector gebruikelijk zijn. In de toelichting bij artikel 7 TwT wordt besproken welke regelgeving van toepassing is op de subsidies die worden verstrekt op kosten van het fonds.

Indien de subsidies onder voorwaarden worden verstrekt aan provincies en gemeenten, zijn die subsidies specifieke uitkeringen als bedoeld in de Financiële-verhoudingswet. Conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften worden zij dan niet via het instrument 'Subsidies' maar via het instrument 'Bijdrage aan medeoverheden' uitgekeerd.

Onderdeel b

Op basis van onderdeel b is het mogelijk om vanuit het fonds bijdragen beschikbaar te stellen aan of budgetten over te hevelen naar andere begrotingen van het Rijk, waarna de betreffende voorstellen vanuit de betrokken andere begrotingen van het Rijk worden gefinancierd. Dit kunnen op grond van artikel 2.1 CW departementale begrotingen zijn, maar ook niet-departementale begrotingen, zoals andere begrotingsfondsen. Bijdragen aan of budgetoverhevelingen naar andere begrotingen van het Rijk ten laste van het fonds kunnen conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften via het instrument 'Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken' in de begroting van het fonds worden geraamd. Budgetoverhevelingen vallen zodoende onder de

²⁹ Zie artikel 4:21, eerste lid, Awb.

term 'bijdrage' in onderdeel b. Het is derhalve mogelijk om middelen beschikbaar te stellen door middel van het periodiek overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk via het reguliere begrotingsproces in het kader van de Regeling rijkbegrotingsvoorschriften. Bij een overheveling van het budget naar een ander begrotingsfonds wordt de werkelijke investering verantwoord op de begroting van dat andere fonds. Voor de nadere uitwerking van de departementale route kunnen bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

Onderdeel c

Onderdeel c is een vangnetbepaling. Hieronder kunnen overige uitgaven uit het fonds worden bekostigd, zoals de uitgaven voor personeel en materieel voor het beleidsproces en voor de ondersteuning van de bedrijfsvoering of uitgaven voor ICT samenhangend met het fondsbeheer. Deze uitgaven kunnen ook via jaarlijks overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk geschieden. Nadere uitwerking van deze uitgaven vindt plaats in de jaarlijkse voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds. De verantwoording over de apparaatsuitgaven van het fonds vindt plaats via het jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Tweede lid

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitgaven van het fonds. Dat kunnen bijvoorbeeld criteria zijn voor de beoordeling van voorgestelde uitgaven.

Het tweede lid doelt niet op de voorwaarden die zullen worden verbonden aan de subsidies en subsidieregelingen die uit het fonds worden bekostigd. Die voorwaarden worden immers geregeld bij of krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, althans voor zover de subsidie wordt verstrekt (voor zover nodig na overheveling van het daarvoor benodigde budget uit het fonds naar de betrokken begroting met toepassing van artikel 6, eerste lid, onder b, TwT) door een bewindspersoon van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) of LNV. In de tekst van het tweede lid is dat tot uitdrukking gebracht met de formulering "Onverminderd de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies".

Artikel 7 Subsidieverstrekking

Als subsidies worden verstrekt door een bewindspersoon van het Ministerie van EZK of LNV, dan is daarop de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies van toepassing. Die Kaderwet geeft de bevoegdheid om subsidies te verstrekken rechtstreeks op grond van die wet of krachtens een algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling op grond van die wet. In de amvb of regeling wordt onder andere geregeld voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, onder welke voorwaarden en welke verplichtingen voor de subsidie-ontvanger gelden.

De aanduiding van de bevoegde ministers in de Kaderwet is nog niet aangepast aan de portefeuilleverdeling van het kabinet-Rutte IV. Die aanpassing zal worden meegenomen in een ander wetsvoorstel, maar is niet nodig om de Minister voor Natuur en Stikstof bevoegd te maken: die bevoegdheid ontleent zij aan haar benoeming bij koninklijk besluit op grond van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet.³⁰

De Minister voor Natuur en Stikstof is ook bevoegd om subsidies te verstrekken voor het KRW-doel van artikel 2, tweede lid, onder d, ook al behoren de onderwerpen 'water' en KRW als zodanig niet tot haar portefeuille. Het KRW-doel van het fonds valt immers onder de in artikel 2a Kaderwet EZK- en LNV-subsidies genoemde onderwerpen landbouw en natuur.

Artikel 2, derde lid, TwT biedt de mogelijkheid om, onder de in dat lid omschreven voorwaarden, andere maatregelen dan landbouw- of natuurmaatregelen te bekostigen uit het fonds, zoals het verstrekken van een subsidie aan de provincie voor de aankoop van een industriële inrichting in het

³⁰ ABRvS 10 oktober 2001, AB 2001, 352.

landelijk gebied. Dergelijke subsidies zullen niet zonder meer vallen onder de in artikel 2a Kaderwet EZK- en LNV-subsidies genoemde onderwerpen, terwijl het denkbaar is dat zo'n alternatieve maatregel wel wordt aangekondigd in een provinciaal gebiedsprogramma. Als de Minister voor Natuur en Stikstof subsidie verstrekt aan de provincie voor de uitvoering van zo'n programma of van een aantal daarin aangekondigde maatregelen, dan zou het onpraktisch kunnen zijn als die minister niet ook bevoegd is om de subsidie voor die alternatieve maatregel te verstrekken. Om die reden verruimt artikel 7 de reikwijdte van de Kaderwet met de in artikel 2, derde lid, TwT bedoelde andere maatregelen.

Als subsidies worden verstrekt met gebruikmaking van middelen uit het fonds door een andere bewindspersoon dan de Minister voor Natuur en Stikstof, dan is voorafgaande overheveling vereist van die middelen naar de begroting van het betrokken ministerie met toepassing van artikel 6, eerste lid, onder b. Als de subsidies na overheveling worden verstrekt door een bewindspersoon van een ander ministerie dan EZK of LNV, dan is op die subsidies niet de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies van toepassing, maar de subsidie-kaderwet van dat andere ministerie, bijvoorbeeld de Kaderwet subsidies I en M, als de subsidie wordt verstrekt door een bewindspersoon van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Subsidies aan gemeenten of provincies worden in artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet aangemerkt als specifieke uitkeringen. Hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet bevat speciale regels met betrekking tot de totstandkoming van regelingen op basis waarvan specifieke uitkeringen worden verstrekt en de financiële verantwoording over de besteding van deze uitkeringen. Die regels gelden ook voor subsidies aan gemeenten of provincies op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Dat volgt expliciet uit artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet ("Onverminderd hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet").

Voor zover de subsidies uit het fonds worden verstrekt met toepassing van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, is die wet de grondslag voor de te nemen subsidiebesluiten, ook voor zover de subsidie wordt verstrekt voor een maatregel als bedoeld in artikel 2, derde lid, TwT. Dat betekent dat voor de rechtsbescherming tegen die besluiten de rechtsgang geldt van de Kaderwet. Tegen een subsidiebesluit kan bezwaar worden gemaakt en tegen de beslissing op bezwaar staat beroep in eerste en enige aanleg open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.³¹ Voor subsidies die op kosten van het fonds, na overheveling met toepassing van artikel 6, eerste lid, onder b, TwT, worden verstrekt door een bewindspersoon van een ander ministerie dan EZK of LNV, geldt de rechtsgang van de subsidie-kaderwet van dat andere ministerie.

Artikel 8 Onafhankelijk advies

Zie de eerste alinea van paragraaf 4.3 (Meerjarenprogramma en besluitvorming) van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 9 Evaluatiebepaling

In navolging van andere wetten tot instelling van een begrotingsfonds³² schrijft dit artikel voor dat de TwT wordt geëvalueerd. Het evaluatieverslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk wordt naar het parlement verzonden.

De termijn voor die evaluatie (toezending van het evaluatieverslag aan het parlement binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet) is gelijk aan de termijn voor de evaluatie van het Klimaatfonds, in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de instelling van dat fonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds).

³¹ Zie voor dat laatste de vermelding van de Kaderwet in artikel 4 van bijlage 2 Awb.

³² Zie artikel V van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, artikel 7 van de Wet defensiematerieelbegrotingsfonds, artikel 9 van de Wet Mobiliteitsfonds en artikel 11 van de Wet Nationaal Groeifonds.

Artikel 10 Inwerkingtreedings- en horizonbepaling

Het is de bedoeling dat de wet uiterlijk in werking treedt in de zomer van 2023, zodat het wetsvoorstel tot vaststelling van de eerste begrotingsstaat voor het fonds, kan worden ingediend bij de Tweede Kamer op Prinsjesdag 2023 (19 september 2023), voor het begrotingsjaar 2024. Artikel 2.23, eerste lid, CW bepaalt dat een wetsvoorstel tot vaststelling van een begrotingsstaat wordt ingediend bij de Tweede Kamer op de derde dinsdag in september van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar. Om een ontwerpbegroting van dit fonds in te kunnen dienen, dient het fonds te zijn ingesteld. Dit brengt met zich mee dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet moet zijn verheven en in werking moet zijn getreden vóór de indiening van de eerste ontwerpbegroting.

De wet is tijdelijk; zij zal in beginsel gelden tot en met 2035. Zij vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, maar blijft van toepassing op uitgaven uit het fonds die voordien zijn gedaan. Bij de bepaling van het tijdstip van verval kan zo nodig rekening worden gehouden met uitgaven die nog niet zijn gedaan, maar waarvoor al wel verplichtingen zijn aangegaan.

Het tweede lid bepaalt dat vanaf 12 jaar na de inwerkingtreding van de TwT geen nieuwe ontvangsten aan het fonds worden toegevoegd. Als de TwT in werking treedt in de zomer van 2023 en geldt tot en met 2035, dan geldt de TwT gedurende 12 begrotingsjaren (2024 tot en met 2035). Het tweede lid is ontleend aan artikel 13, tweede lid, van de Wet Nationaal Groeifonds, zoals gewijzigd door het amendement-Grinwis/Heinen.³³

De Minister voor Natuur en Stikstof,

³³ Kamerstukken II 2021/22, 35 976, nr. 26.